

Celina Devoto
Proyectos territorializadores en la provincia de Río Negro. Un abordaje
a partir de la Ley de Tierras y la Ley Integral del Indígena
DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/an1704> - ISSN 2314-3983

Proyectos territorializadores en la provincia de Río Negro. Un abordaje a partir de la Ley de Tierras y la Ley Integral del Indígena

Celina Devoto

Universidad Nacional de Río Negro
devotocelina@gmail.com

RESUMEN

La provincia de Río Negro, Argentina, cuenta con una larga historia de ordenamiento territorial que se remonta a la incorporación, mediante la fuerza, de las tierras que hoy la conforman y de su población. A partir de las campañas militares de 1879-1884, el Estado —nacional primero y provincial desde 1955— ha hecho uso de su aparato legislativo para regular los accesos a la tierra. Por un lado, las leyes provinciales expresan una lógica de organización del espacio que se va transformando de acuerdo con cada coyuntura. Del otro lado, actores no estatales disputan estos sentidos a través de diversas estrategias de visibilización, que también se reconfiguran históricamente. Así, tenemos líneas estratificadoras que buscan imponer significantes, pero también agenciamientos que dan lugar a líneas de fuga a través de las cuales esa multiplicidad que son las relaciones sociales se transforma. En este marco, me propongo analizar la Ley de Tierras 279 en comparación con el proyecto que busca reemplazarla desde 2016, y con un abordaje en paralelo de la Ley Integral del Indígena 2287. A través de este recorrido, indagaré en estas lógicas disputadas en tanto proyectos de territorialización que hoy conviven en la escena política provincial.

Palabras clave: territorialización; Ley de Tierras; Ley Integral del Indígena; agenciamientos; líneas de fuga.



Territorialization projects in Rio Negro Province. Approaching through Land Law and Indigenous Law

ABSTRACT

The Rio Negro Province in Argentina has a long history in terms of territorial ordering, which dates back to the forced incorporation of their lands and population. Since 1879-1884 military campaigns, the national state –and provincial state since 1955 –have regulated the access to land through their legislative instruments. On one hand, the provincial laws express certain spacial organization logic, which is modified according to different circumstances. On the other side, civil agents dispute these meanings through various visibility strategies, which are also historically reconfigured. Therefore, we have stratification lines which impose signifiers, but also assemblages that create lines of flight, through which the multiplicity of social relations is transformed. In this framework, I will analyze the Land Law 279, in comparison to the law project which tends to replace it since 2016, with a parallel approach to the Indigenous Law 2287. Through this way, I will inquire into this disputed logics in terms of different territorialization projects that coexist in the provincial political scene.

Keywords: Territorialization; Land Law; Indigenous Law; Assemblages; Lines of flight.

Recibido: 12/03/2021

Aceptado: 10/05/2021

INTRODUCCIÓN

Los hechos que voy a analizar en este trabajo se insertan en la larga historia de ordenamiento territorial de lo que hoy es la provincia de Río Negro. Desde que el Estado nacional argentino se apropió por medio de la fuerza de esta superficie y de su población (1879-1885), el poder legislativo fue una herramienta central para organizar los accesos diferenciados a la tierra sobre la base de lógicas de organización del espacio que se fueron transformando de acuerdo con cada momento histórico. A su vez, estos sentidos han sido disputados por actores no estatales, cuyos canales de expresión también fueron cambiando su forma.

En este trabajo, voy a abordar estas distintas lógicas de organización del espacio en tanto procesos de territorialización. Siguiendo a Deleuze y Guattari (2004), la territorialización supone un sentido atribuido a los fenómenos sociales a partir de líneas de estratificación. Basada en la lógica del rizoma, esta teoría supone que las relaciones sociales son en sí multiplicidad y, por lo tanto, pueden adoptar formas muy diversas. Así, a la vez que existen líneas estratificadoras que imponen un sentido, hay también líneas de fuga, que a partir de agenciamientos se conectan con otras cambiando la naturaleza de esa multiplicidad. Si pensamos en los procesos de distribución de la tierra, vemos que existen tomas de poder y sectores que pasan a ser subalternos, pero también existen re-territorializaciones, líneas de fuga por las que el rizoma se transforma.

Con base en estos conceptos, me propongo abordar distintas instancias en las que el Estado provincial rionegrino ha expresado su proyecto territorializador en el plano jurídico, teniendo en cuenta los distintos agenciamientos que operaron en cada caso en la disputa por esos sentidos. En particular, recuperaré los contextos que dieron lugar a la sanción de la Ley de Tierras de 1961, a la Ley Integral del Indígena de 1988 y al proyecto de reforma que el bloque Juntos Somos Río Negro (JSRN) ha estado promoviendo desde 2016.¹ Con un posterior análisis del contenido específico de los tres documentos, pretendo dar cuenta de cómo se fueron poniendo en tensión las distintas lógicas territorializadoras en cada momento histórico. Esto nos permite vislumbrar el escenario actual, donde la aprobación de la nueva Ley de Tierras podría ser inminente.

Este trabajo cuenta con un primer apartado en el que se expone el plano histórico general. Luego, presento un recorrido que abarca los contextos de surgimiento de las leyes y proyectos de ley que analizaré en detalle, así como de otras leyes que se relacionan con el ordenamiento territorial. En tercer lugar, procedo a un análisis

1 Cabe destacar que las leyes provinciales que voy a analizar en este trabajo se insertan en el Derecho Constitucional y Convencional vigente. Entre las normas internacionales en materia de derecho indígena a las que ha adherido Argentina se destacan: El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, sancionado en 1989; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2016. Por otro lado, la Constitución Nacional, con su reforma de 1994 reconoce la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas. Además, el Estado argentino ha dictado leyes significativas en este aspecto, principalmente la Ley de Política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes nro. 23302 de 1985, y la Ley 26160 de 2006, que declara la emergencia en la posesión y propiedad de las tierras que, de manera tradicional, actual y pública, ocupan las comunidades indígenas.

pormenorizado de los contenidos de cada documento jurídico en clave comparativa. Por último, esbozo algunas palabras finales a modo de conclusión.

CONTEXTO HISTÓRICO

Los comienzos de la ocupación

La incorporación estatal violenta del territorio patagónico fue un evento estructurante para la organización de la sociedad rionegrina. En tanto proceso territorializador, esta ocupación se ajustaba a las nuevas relaciones sociales de producción que promovían la inserción de Argentina en la economía capitalista mundial de fines de siglo XIX, incorporando nuevos circuitos de intercambio, producción, recursos naturales y humanos del espacio sometido (Delrío y Pérez, 2019). En este marco, el Estado en tanto último propietario de las tierras incorporadas como fiscales, será el encargado de diferenciar a la población en función del acceso a dichas tierras. Bajo premisas racistas y de blanqueamiento social (Delrío y Pérez, 2019), ese ‘desierto’ —concebido como un espacio geográfico natural y pre-social— empieza a ser habitado por la ‘civilización’. A través de distintas leyes, estos criterios van a regular quiénes y cómo serán los demandantes ‘aptos para contratar con el Estado’ y bajo qué términos.

La ley de Tierras de 1961

Ahora bien, la provincialización establecería nuevas pautas para el ordenamiento territorial. La transición de los hasta entonces Territorios Nacionales hacia su autonomía política comienza durante las dos primeras presidencias de J. D. Perón (1946-1955). Es por eso que los debates que culminarían en la Constitución provincial giraban en torno a categorías que este movimiento pregonaba, tal como la función social de la propiedad privada. De acuerdo a la Constitución Nacional (CN) de 1949, esto implicaba: “procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva.” (CN, 1949, cap. IV, art. 38). De acuerdo con esta línea², la Constitución Provincial de Río Negro (CPRN), promulgada en diciembre de 1957, afirma que: “La tierra será considerada instrumento de producción y no mercancía; deberá ser objeto de explotación racional y su justo precio ser dado por el valor de la producción.” (CPRN, 1957, cap. IV, art. 40). En este contexto se dicta la Ley de Tierras de 1961. Bajo la premisa de que la tierra debe ser propiedad de quien la trabaja, asistimos a un proyecto territorializador que atribuye un rol central a los pequeños productores y rechaza a los grandes latifundios.

Ahora bien, para este entonces la cuestión indígena no estaba tratada en la constitución provincial. Asimismo, cabe resaltar que no existe siquiera una alusión a los pueblos indígenas en la Ley de Tierras de 1961, aun cuando éstos constituían en gran medida la composición social en las áreas rurales. Fue recién a finales de la década de 1980 que la provincia se pronunciaría con respecto estas poblaciones.

2 La Constitución Provincial va a estar influida por la Constitución Nacional de 1949, aun cuando ésta fue suspendida por el gobierno militar instaurado en 1955 y luego reemplazada por la antigua formulación en 1957 (Cañuqueo y Wallace, 2019).

La Ley Integral del Indígena

A principios de los años 80, el país se encontraba saliendo de la última dictadura militar, culminando un siglo en el que casi no hubo continuidad en los gobiernos democráticos. Es entonces cuando la sociedad empieza a experimentar mayores niveles de movilización, expresada en reclamos por los derechos humanos. En este contexto, hubo un hecho clave en 1984, cuando una fuerte nevada generó la pérdida de gran parte del ganado ovino y caprino de los pobladores de la línea sur rionegrina. Este episodio de alto impacto económico puso en evidencia la marginalidad en la que vivían los productores de las zonas afectadas, en su mayoría, indígenas (Mombello, 1991). A partir de entonces, se abrió un debate, que incluyó a distintos actores de la sociedad, en torno a la situación de las comunidades en Río Negro y de la representación que éstas debían tener. En el año 1985 se crea el Consejo Asesor Indígena —en ese entonces con apoyo del obispado—, que unificaba las reivindicaciones del pueblo mapuche y de los campesinos de la provincia. Este consejo va a ser el que presentará al gobierno provincial la propuesta de redactar una ley que respalde a estos campesinos y les garantice sus derechos básicos, fundamentalmente en cuanto a la tenencia de tierras suficientes para desarrollar su actividad (Mombello, 1991). En los años siguientes, el CAI participará de distintas instancias de discusión con el gobierno provincial, que darán como resultado la sanción de Ley Integral del Indígena, promulgada el 22 de diciembre de 1988 (Mombello 1991).

Por su parte, ese mismo año, la Convención Constituyente de la provincia incorporaba la cuestión indígena, reconociendo el derecho a la tierra y a conformarse en un colectivo:

El Estado reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborígen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial. (...) Asegura el disfrute, desarrollo y transmisión de su cultura, promueve la propiedad inmediata de la tierra que posee (...) y respeta el derecho que le asiste a organizarse. (CPRN, 1988, cap. III, art. 42).

Vemos así cómo el proyecto territorializador del Estado provincial se modifica al incorporar nuevos interlocutores. La sanción de una ley que reconoce explícitamente el derecho indígena, así como el reconocimiento en tanto pueblos preexistentes en la Constitución, se da en un clima de movilización y organización social en aumento. En términos de Deleuze y Guattari, asistimos a una serie de agenciamientos que, a través de líneas de fuga y re-territorializaciones, ha transformado esa multiplicidad que son las relaciones sociales.

La comisión investigadora

A pesar de los avances expresados en las dos leyes mencionadas, las irregularidades en torno a la transferencia de títulos, así como las transacciones con tierras ocupadas históricamente por pobladores originarios, fue moneda corriente en Río Negro. Por otro lado, finalizada la primera década del siglo XXI, asistimos a significativos cambios políticos en cuanto a la organización del Estado provincial. Con las

elecciones de 2011, asumía el primer gobierno peronista desde el retorno a la democracia. Este cambio de partido político en la administración estatal habilitó el surgimiento de instancias de revisión de lo que había ocurrido los años anteriores en materia de distribución de tierras. En este marco, en 2012 se sancionó la Ley 4744, que creaba la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales. Esta comisión, que actuó entre 2012 y 2015, advirtió una ausencia del Estado en la regularización de la posesión de la tierra. Como consecuencia, asistimos a una aceleración de venta de tierras fiscales en las últimas décadas, dando lugar a la entrada de inversores de todo el mundo que compraron tierra a precios irrisorios (Miguel y Wallace, 2019).

Así, a partir de un cambio político en la provincia, vemos cómo surgen nuevos actores que, con herramientas del Estado, pueden poner en cuestión el ordenamiento territorial que este mismo ejerce. Sin embargo, a poco de asumir, el gobernador electo Carlos Soria muere en trágicas circunstancias y su mandato será completado —casi en su totalidad— por el vice-gobernador, Alberto Weretilnek. Mientras tanto, éste fue creando su propio partido, JSRN, con el que ganaría las elecciones de 2015. A partir de ese año, la Comisión dejó de funcionar por falta de apoyo desde la legislatura y del ejecutivo provincial.

El proyecto de Ley de Tierras de 2016

Así es que el gobierno provincial asistió a un fuerte cambio político, pero no fue precisamente el que se avecinaba con la elección de Soria. El año 2016 encontraba a la provincia con un partido provincial nuevo, distinto de las fuerzas que habían estado presentes en la escena política desde la provincialización. En este contexto, Alberto Weretilnek presentará un proyecto que busca reemplazar a la Ley 279. La intención explícita del gobierno fue la de adaptar el manejo de las tierras provinciales al marco normativo actual, unificando las leyes urbana y rural, e incorporando los decretos que se reglamentaron en la materia desde 1961 hasta la actualidad (Kropff y Pérez, 2019). Ahora bien, esta iniciativa ha recibido resistencias por parte de distintos sectores de la sociedad, fundamentalmente desde las comunidades y organizaciones indígenas. En abril de 2017 tuvo lugar la Fūta Trekaleiñ ñi inkatufe Pu Mapuchengueiñ (Gran Marcha Mapuche por la Defensa de Nuestro Territorio). Esta marcha se dirigió hacia Viedma desde distintos puntos de la provincia con el fin de visibilizar las consecuencias que —veían— podría traer aparejadas la aprobación de la ley. El documento que redactaron los manifestantes pronuncia como planteo político fundamental la necesidad de la reparación histórica por parte de los Estados nacional y provincial (Documento Fūta Trekaleiñ ñi inkatufe Pu Mapuchengueiñ [FTÑIPM], 2017). Estas instituciones —denuncian— han avanzado con intervenciones inconsultas e inconstitucionales sobre el territorio, ignorando los derechos que tiene el Pueblo Mapuche por ser preexistente a los Estados nacional y provincial. Ante esto, manifiestan la necesidad de que se dé cumplimiento a las leyes que están vigentes y que no fueron aplicadas, en lugar de crear nuevas. En todo caso —plantea el documento—, las innovaciones deberían ir en la dirección de establecer “mecanismos de consulta previa, libre e informada, basada en los criterios del Pueblo Mapuche, a los fines de efectivizar la propiedad comunitaria de nuestros territorios” (Documento FTÑIPM, 2017). El documento concluye con

una declaración de la perspectiva a través de la cual se piensa la tierra desde el Pueblo Mapuche: “Sr. Gobernador: la tierra no es un recurso para la especulación económica y política. La tierra no es fiscal, es Territorio y constituye la base de nuestra vida social y cultural, de nuestra existencia y proyección como Pueblo” (Documento FTÑIPM, 2017).

El proyecto no fue tratado entonces en la legislatura, pero quedó latente en los años que siguieron. Mientras tanto, distintas organizaciones sociales siguieron elaborando estrategias para poder visibilizar su postura y evitar que el proyecto se aprobara sin previa consulta. En el año 2019, Weretilnek dejaría su cargo para que lo suceda la actual gobernadora Arabela Carreras, también del frente JSRN. Antes de que se produjera el cambio de mando, la cuestión de la ley volvió a la discusión pública ya que era una de los temas que el entonces gobernador quería resolver antes del traspaso.³ Sin embargo, fue postergado una vez más —según los voceros del gobierno— por darle atención a otras prioridades.⁴ No obstante, es importante señalar que, en Viedma, en noviembre de 2019, tuvo lugar un foro público sobre el código de tierras fiscales con distintas actividades orientadas a visibilizar esta temática, acompañadas por la convocatoria a una manifestación frente a la legislatura. A su vez, ciertas organizaciones indígenas regionales habían enviado esa misma semana una nota al gobernador y a los bloques legislativos para pedir un debate participativo. Estos hechos nos dan la pauta de que existieron varios puntos de resistencia ante el tratamiento de la ley que podrían haber torcido la intención del ejecutivo provincial. Sea como fuere, lo cierto es que el proyecto quedó postergado una vez más. Actualmente, queda en manos de la actual gobernadora Arabela Carreras volver a traerlo a discusión. Al día de hoy —febrero 2021—, la mandataria no se ha pronunciado al respecto.⁵

De todas formas, lo sucedido hasta fines de 2019 nos permite ver cómo el Estado provincial necesariamente tiene que tener en cuenta la posición de los otros actores involucrados en la distribución de la tierra fiscal, que se vienen expresando en episodios de resistencia, fundamentalmente desde el retorno de la democracia a esta parte. Nuevamente, vemos cómo se trazaron líneas de fuga que reterritorializan, generando consensos en algunos sectores de la sociedad en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas. La naturaleza del rizoma ha cambiado. El Estado ya no puede —al menos en el plano del discurso— negar la existencia y la legitimidad de estas reivindicaciones.

Imposición de significantes y líneas de fuga

Este recorrido histórico nos permitió dar cuenta de los distintos contextos en los que surgieron los proyectos de ley analizaremos a continuación. A partir de la presentación de los actores que fueron apareciendo y de los debates que se dieron en cada período, he sentado las bases para entender los distintos proyectos territorializadores que operan en lo que hoy es la Provincia de Río Negro. He buscado analizar,

3 Así se expresó al *Diario Río Negro* en octubre de ese año, refiriéndose al proyecto como “con muchas idas y venidas” pero sobre el que existe “bastante consenso” (Weretilneck, crítico con la elección, 2019).

4 Según declaraciones al *Diario de Río Negro* el 13 de noviembre de 2019 (Río Negro frena la declaración de la ley de tierras fiscales, 2019).

5 En el 2020 la discusión del proyecto no formó parte de la agenda del ejecutivo provincial.

a su vez, las lógicas que buscan imponer las distintas administraciones estatales, pero también qué resistencias encuentran en aquellos sectores de la sociedad que se movilizan reivindicando derechos que —consideran— les han sido negados históricamente. Es decir, qué líneas de fuga y re-territorializaciones podemos advertir, que modifican constantemente esta multiplicidad. Teniendo en cuenta estos contextos, me propongo a continuación adentrarme en el análisis específico de las leyes.

ACERCA DE LAS LEYES

A continuación, haré un recorrido a través de la Ley 279 en comparación con el proyecto de Ley de Tierras de 2016, atendiendo a las continuidades y rupturas entre una y la otra. Por otro lado, tomaré la Ley 2287 para ver en qué medida se encuentran presentes sus objetivos en dicho proyecto. A través de este análisis comparativo, pretendo dar cuenta de cómo se reconfigura la lógica territorializadora del Estado provincial en los distintos contextos ya mencionados y de cómo se disputan esos sentidos por parte de los otros actores de la sociedad involucrados.

Ley de Tierras

Función social de la tierra. Radicación de familia agraria vs diversificación productiva

La Ley 279 anuncia desde su título preliminar el principio fundamental de que la tierra es un instrumento de producción, es decir, se la considera desde su función social para alcanzar determinados fines. Esta noción de función social se mantiene en el proyecto de 2016, lo cual supone —entre otras cosas— que la tierra es propiedad de quien la trabaja. Sin embargo, uno de los objetivos propuestos en la Ley de 1961 desaparece en dicho proyecto, a saber: la radicación efectiva y estable de la familia agraria (Art. 2, inc. D). En su lugar, ahora tenemos como un fin a perseguir “el crecimiento, desarrollo y diversificación productiva, asegurando la coexistencia armónica de productores tradicionales con la participación de nuevas actividades económicas.” (Art. 3).

Por un lado, observamos que hay elementos que fueron fundacionales del marco normativo de la provincia y, por lo tanto, no pueden ser soslayados. Sin embargo, la desaparición del término “familia agraria” y el énfasis en la diversificación productiva nos habla de una transformación en el proyecto territorializador, que incluye ahora nuevas actividades a ser desempeñadas por nuevos actores.

Nuevos usos para la tierra.

En la Ley 279, la tierra está destinada al uso agrícola, pastoril y forestal (art. 3). Siguiendo a Cañuqueo y Wallace (2019), esta clasificación tiende a evitar la concentración de la tierra pública en pocas manos y la especulación económica sobre ella. Ahora bien, en el proyecto de 2016, se agregan nuevos posibles destinos para la tierra rural, como la producción “energética, minera, turística, industrial, tecnológica, mixta u otra económicamente rentable” (art. 16). En consonancia con la desaparición de la familia agraria como concepto fundamental, vemos que los usos para la tierra exceden en gran número a los que una organización de ese tipo podría llevar a cabo. Estas nuevas actividades suponen —como mínimo— grandes inversiones previas y, por lo

tanto, actores que posean ese capital económico. De hecho, no sólo se suman nuevos usos puntuales, sino que se deja abierto para otros posibles, toda vez que sean ‘económicamente rentables’. Dicha rentabilidad aparece como eje en un proyecto territorializador que, a diferencia de 1961, no expresa ya —al menos en sus herramientas jurídicas— una intención de evitar el acaparamiento y la especulación.

Asistencia integral para el productor agrario vs. inversiones para el ensanchamiento productivo

Si nos detenemos en los instrumentos esenciales para la ejecución de la política agraria, identificamos dos que ya no aparecen en el proyecto de 2016. Estos son: el (d) la adecuada organización del crédito y del seguro y el (e) la asistencia integral para el productor agrario (art. 3). En cambio, el nuevo documento agrega como instrumento esencial “el diseño de programas que estimulen inversiones, persiguiendo el ensanchamiento productivo de cada región” (art. 4, inc. e). Nuevamente, los sentidos atribuidos al espacio en este caso desplazan del foco a la figura del productor agrario y lo vuelcan hacia la importancia de obtener el ‘ensanchamiento productivo’ de cada región. En línea con lo anterior, estas grandes inversiones vendrán de nuevos actores, que ya no representan a la figura de la familia agraria.

Acerca de la Unidad Económica de Explotación

Esta noción central para la subdivisión de las tierras fiscales aparece en ambas leyes, pero se ve modificada en el proyecto nuevo. En la Ley 279 (art. 4) se define a la Unidad Económica de Explotación como “...todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, le permita subvenir a sus necesidades, a su mejoramiento social y a una evolución favorable de la empresa”. Por su parte, en el proyecto de 2016, se agrega que el trabajo racional que debe ejercerse sobre dicho predio puede llevarlo a cabo tanto una familia, como una empresa o entidad, que le permita “subvenir a sus necesidades, a su mejoramiento social o mejor cumplimiento de su objeto societario” (art. 13). Vemos así cómo, en la definición de un concepto fundamental para una ley agraria, se abre el arco de posibles actores y objetivos en la explotación de la tierra. El énfasis atribuido a la satisfacción de las necesidades de una familia agraria en la Ley 279 queda desdibujado al situarlo en pie de igualdad con el cumplimiento del objeto societario de una empresa o entidad. Nuevos actores y usos para la tierra iluminan nuevos sentidos atribuidos al espacio por parte del Estado provincial.

La autoridad de aplicación.

Otro punto que va en consonancia con la función social de la tierra se expresó en la Ley 279 con la creación del Instituto de Promoción Agraria (IPA) en tanto autoridad de aplicación. Esta entidad contaría con representantes de los productores agrarios agrupados en cooperativas y corporaciones, las sociedades rurales y los colonos y arrendatarios agrupados en entidades gremiales. En el proyecto de 2016, el IPA en sí mismo desaparece y, en cambio, la autoridad de aplicación se reserva para el ministerio de gobierno, o “el organismo que en el futuro pudiere reemplazarlo” (art. 9-11). Esto representa un cambio significativo con respecto a la Ley 279, ya que quita

la posibilidad de que se constituya un órgano de aplicación representativo de distintos sectores organizados.

Ahora bien, es importante aclarar que, a pesar de lo establecido en la normativa, en los hechos, el IPA nunca fue puesto en marcha. En su lugar, la autoridad de aplicación de la ley acabó siendo la Dirección General de Tierras (DGT) a cargo de un funcionario de nombramiento político con carácter de director (Cañuqueo y Wallace, 2019). De acuerdo con el trabajo que hizo la Comisión Investigadora en 2012-2015, la falta de un órgano de aplicación presente en las transferencias de títulos fue central para habilitar todo tipo de irregularidades en el manejo de las tierras fiscales. En este sentido, vemos que lo que establece el proyecto de 2016 no hace más que reproducir jurídicamente lo que en los hechos viene sucediendo. Así, la distribución de las tierras queda en manos de la administración estatal que hace un uso discrecional del aparato jurídico, sin someterse a la intervención de los actores directamente involucrados en los conflictos.

Nuevos posibles adjudicatarios

El proyecto de 2016 habilita adjudicaciones tanto a personas jurídicas como a extranjeros (art. 25), lo cual es una novedad con respecto a la ley 279. Además, hay dos ítems de la Ley 279 (art. 40) para la acreditación de idoneidad que quedan excluidos en el proyecto de 2016 (art. 25). Estos son: la condición de ser productor agrícola o pecuario de profesión y de ser hijo de un productor y haber colaborado con dichas tareas. Es decir, puntos que aluden a la concepción de la tierra para el trabajo agrícola, por un lado, y a la idea de familia agraria, por el otro. No obstante, también es importante señalar que, de acuerdo con las denuncias que recibió la Comisión, la verificación de todos esos requisitos muchas veces no fue llevada a la práctica (Cañuqueo y Wallace, 2019). Como veíamos en el caso de la autoridad de aplicación, el proyecto de 2016 presenta un cambio significativo en cuanto a la lógica territorializadora que se vislumbraba en la Ley 279, cambio que ahora se cristaliza jurídicamente, pero que ya venía dándose en los hechos.

Además, se establecen modificaciones en cuanto a las inhabilidades para ser adjudicatarios de tierra rural fiscal. La Ley 279 inhabilita a todo tipo de sociedad que no tenga por objeto principal la explotación agraria (art. 46). Este punto desaparece en la nueva Ley (art. 26). Como veíamos anteriormente, la clasificación de posibles usos para la tierra es modificada, y la explotación agraria ha dejado de ser una prioridad para esos fines. Una nueva lógica de organización del espacio habilita nuevas modalidades de explotación y, por lo tanto, la injerencia de nuevos actores.

Acerca del precio de venta

El código de 2016 (arts. 31-43) elimina el punto que en la ley 279 (art. 52) le otorgaba un 5% de reducción del valor inicial al adjudicatario por cada hijo que naciera posterior a la ocupación. En cambio, se agrega ahora que aquellos que paguen el precio al contado percibirán un descuento del 10% del valor total (art. 38), lo cual no aparece en la ley vigente. Nuevamente, los elementos que daban cuenta de la prioridad atribuida a la familia agraria durante la provincialización, desaparecen en la gestión actual del gobierno, al quitarle estos beneficios sobre el precio de venta. Del

otro lado, nacen nuevos incentivos para aquellos que tengan la posibilidad económica de liquidar el total del precio de venta al contado.

Los programas de desarrollo

Por último, el artículo 100 del proyecto de Weretilnek propone que se presenten para la adjudicación de tierras fiscales aquellos “programas de desarrollo privado, públicos o mixtos” toda vez que revistan interés general e incidan sobre la economía local o regional, por la envergadura de la inversión de capitales y de creación de puestos de trabajo que impliquen. Para estos casos —aclara— no rigen los requisitos, las inhabilidades y los derechos adquiridos para ser adjudicatario de una unidad económica de explotación.

Así, en la noción de ‘predios de desarrollo’ se expresan elementos de una lógica territorializadora que enfatiza en la necesidad de grandes inversiones. Esto lo hace incluyendo una alusión a proyectos que no se encontraban en la Ley 279, y eximiendo a quienes los emprendan de las condiciones que otros actores deben cumplir.

Continuidades y rupturas

A lo largo de estos ocho puntos, he resaltado los elementos que resultan más significativos a la hora de encontrar cambios en la lógica territorializadora del Estado provincial. Para esto, he sometido a comparación dos documentos jurídicos, entendidos como una forma en la que se expresan los sentidos del Estado, pero definitivamente no la única. Por eso también vale el análisis de cómo se fueron desarrollando las entregas de tierras fiscales, y cuánto de las leyes vigentes fue efectivamente implementado.

Ahora bien, en el análisis pudimos ver que hay conceptos que son centrales para el proyecto territorializador de mediados de siglo XX que se modifican o directamente se eliminan en la propuesta de Weretilnek. En primer lugar, la tierra sigue siendo considerada en su función social, pero se modifica los fines que ésta ha de perseguir: la radicación de la familia agraria ya no es uno de ellos y, en cambio, sí lo es la diversificación productiva. En la misma línea, aparecen nuevos usos para la tierra que exceden las actividades de una economía familiar, convocando asimismo a nuevos actores que puedan garantizar una cierta rentabilidad. Esto se complementa con el énfasis puesto en las grandes inversiones, al promover el diseño de programas que las estimulen. Si en la Ley 279 se le atribuye centralidad al productor agrario, los beneficios hacia este desaparecen en el proyecto actual y, en cambio, éstos son adjudicados a nuevos actores. El concepto de familia agraria también desaparece de la noción de Unidad Económica de Explotación, que ahora contempla por igual las necesidades de una familia o de una empresa o entidad. Por otro lado, la autoridad de aplicación de la ley se reserva para el Ministerio de Gobierno, eliminando la posibilidad de que se conforme un organismo con representantes de distintos sectores a esos fines. Además, los sectores involucrados ya no son los mismos que antes ya que, como vimos, se abre el abanico hacia nuevos posibles adjudicatarios: las personas jurídicas y los extranjeros. Así, el mapa de actores es reformulado en la lógica de territorialización que presenta la gestión de JSRN. Asimismo, nuevos beneficios son otorgados y otros quitados en cuanto a los precios de venta, estableciendo qué posibles adjudicatarios se priorizan para ocupar las tierras. Por último, se abre explícitamente

la convocatoria a grandes inversiones productivas bajo el concepto de “programas de desarrollo”. Todos estos elementos dan cuenta de una transformación en el proyecto territorializador del Estado provincial que busca expresarse nuevamente en el plano jurídico con respecto a la distribución de la tierra, nombrando nuevos actores y usos para la tierra y eliminando otros que han atravesado la normativa de la provincia en los últimos sesenta años.

La ley Integral del Indígena

Conceptos generales

Como vimos en el recorrido histórico, la Ley 2287 de 1988 fue promulgada en el marco de una creciente movilización de distintos sectores de la sociedad y después de años de debate en torno a cómo abordar la cuestión indígena desde las políticas públicas. En el documento final, se va a plantear como objetivo el “tratamiento integral de la situación jurídica, económica y social, individual y colectiva de la población indígena”. Esto implica “reconocer y garantizar la existencia institucional de las comunidades y sus organizaciones, así como el derecho a la autodeterminación dentro del marco constitucional, implicando un real respeto por sus tradiciones, creencias y actuales formas de vida” (art. 1). En este sentido, se hace énfasis en las costumbres y tradiciones que definen a la población indígena como tal (art. 2), a la vez que se establece el criterio de autorreconocimiento, tanto para las comunidades (art. 3) como para el “indio mapuche” (art. 2). Asimismo, se reconoce a las autoridades de dichas comunidades, quienes serán las encargadas de gestionar con el Estado los recursos para su población (art. 4). Por otro lado, se establece la creación de un Registro Especial en donde deben inscribirse todas las comunidades acreditando las características de su organización (art. 5). En cuanto a las instancias de representación, la Ley 2287, por un lado, reconoce la existencia del Consejo Asesor Indígena (CAI) (art. 6) y, por el otro, crea el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CoDeCI) que actuará como autoridad de aplicación de la ley. Desde estos principios fundamentales, el Estado provincial no sólo reconoce a las comunidades y a los ‘indios mapuche’ como interlocutores válidos, sino que entiende que es necesario reconocerle los derechos que le permitan desarrollar su forma de vida y su cultura.

Acerca del acceso a la tierra

El capítulo III, que está dedicado a esta cuestión, empieza disponiendo la adjudicación en propiedad de la tierra cuya actual posesión detentan los pobladores y/o comunidades indígenas (art. 11). Con estos fines, establece que el CoDeCI, junto con la Dirección de Tierras, debe constatar que se cumplan estos derechos y gestionar las acciones judiciales correspondientes en caso de detectar anormalidades (art. 13). Además, se ordena la anexión de tierras —preferentemente próximas a las actuales— en caso de que las poseídas sean insuficientes para la comunidad (arts. 15-17). En fin, a través de estos puntos el Estado provincial garantiza que las comunidades puedan disponer de tierras aptas y suficientes para desarrollar su cultura.

Pero a pesar de lo que establece la ley, de un tiempo a esta parte siguieron existiendo adjudicaciones sobre territorios de ocupación ancestral, provocando divisiones que imposibilitaban el desarrollo cultural de las comunidades (Miguel y Wallace,

2019). Por su parte, en la actualidad, el Estado provincial pretende avanzar con una ley de tierras que no solo no menciona las costumbres y las dinámicas productivas propias de las poblaciones indígenas, sino que homogeniza a la población bajo criterios de racionalidad económica. A grandes rasgos, podemos decir que las referencias a estos principios son escasas y marginales en el proyecto del Weretilnek: la regla atañe a interlocutores no indígenas, mientras que la presencia de estas poblaciones aparece como una excepción. En el artículo 11, el código dispone la intervención del CoDeCI para la administración y disposición de "...tierras sobre las que residan integrantes de pueblos originarios" (inc. 6). Asimismo, se le delega a este Consejo la intervención para "declarar reservas a los fines previstos en la Ley N° 2287" (inc. 8) y para "todo trámite referido a títulos comunitarios" (inc. 9). Por otro lado, se considera a los pobladores indígenas solo si están integrados en comunidades. En el artículo 50, el proyecto de ley determina que, cuando se trate de residentes de un pueblo indígena, las inspecciones previas al otorgamiento de títulos de propiedad deben ser notificadas al CoDeCI, quien a su vez notificará "...al representante de la comunidad indígena, o la organización representativa indígena si la comunidad estuviera representada por la misma" (inc. B).

En fin, el proyecto de 2016 solo menciona en cuatro ocasiones a los pobladores indígenas. Esto llama la atención, ya que el objeto principal de esta ley —la distribución de la tierra— constituye el eje central de los reclamos históricos de los pueblos preexistentes al Estado. Lejos de retomar los postulados de la ley 2287 en cuanto a la administración de estas adjudicaciones para las comunidades, esta información es directamente omitida y delegada la responsabilidad de intervenir al CoDeCI cuando se tratara de las poblaciones que este consejo representa. El escaso lugar que ocupan estas aclaraciones en todo el proyecto de ley da a entender que la presencia indígena en las tierras fiscales de la provincia sería algo excepcional. Sin embargo, siguiendo a Cañuqueo y Wallace (2019) vemos que gran parte de la población indígena de la provincia habita tierras fiscales en condiciones que aún no han sido regularizadas. Así, estas poblaciones no solo no han sido aceptadas en términos de 'grupos indígenas' como promovía la ley de 1988, sino que son considerados muchas veces como 'intrusos' y 'ocupantes precarios' de tierras del Estado. Si los avances legislativos no han hecho mella en la realidad concreta de estas poblaciones, el proyecto de ley de tierras actual no pareciera cambiar esta situación. Los posibles adjudicatarios para las tierras fiscales siguen apareciendo como un todo homogéneo, en términos étnicos, y estratificado, según criterios productivos. A pesar de contar con una legislación de avanzada, lo indígena tiene un lugar marginal y excepcional, y no se coloca como una de las dimensiones prioritarias a tener en cuenta para definir los usos y destinos de la tierra pública.

Disputa de sentidos en torno a la cuestión indígena

El análisis de la Ley 2287 nos permite ver, por un lado, una lógica territorializadora del Estado provincial que se ha reconfigurado, adaptándose al contexto social y político del retorno a la democracia. La movilización de sectores históricamente marginados funcionó como una disputa de sentido ante un Estado que no consideraba a su población en términos étnicos. Estas re-territorializaciones dieron lugar a una ley que enfatiza en el derecho de las comunidades y pobladores de poder reconocerse

jurídicamente como indígenas, desarrollando plenamente su cultura y sus costumbres. Esto supone atribuirle usos a la tierra que exceden la lógica mercantil y que deben ser promovidos por un Estado presente en las transacciones que se hagan sobre ella. A pesar de esto, como advirtiera la Comisión Investigadora, en los hechos, el Estado provincial operó con una lógica diferente. Como corolario, tenemos el proyecto de 2016, donde las alusiones a lo indígena son escasas y ocupan un lugar periférico. El hecho de que lo indígena aparezca como la excepción en materia de distribución de tierras vuelve a poner una capa sobre reclamos históricos que terminan siendo invisibilizados. A su vez, considerarla sólo en términos de comunidades es negar la presencia de gran parte de la población indígena que —aunque no haya alcanzado tal grado de organización— igualmente habita el territorio. La falta de alusión a estas distintas formas de pensar el espacio acaba por subalternizar a estas poblaciones, a la vez que habilita el surgimiento de líneas de fuga, materializadas en variados episodios de resistencia, como sucedió de 2016 a esta parte.

PALABRAS FINALES

A lo largo de este trabajo, he intentado dar cuenta de distintas lógicas territorializadoras que conviven en lo que hoy es la provincia de Río Negro. Particularmente, me he centrado en los sentidos atribuidos al espacio desde el Estado provincial en sus distintas administraciones, y desde otros actores de la sociedad —fundamentalmente— las comunidades y pobladores indígenas. Así, vemos que existen tomas de poder por el significant que dan lugar a procesos de territorialización, pero también líneas de fuga y re-territorializaciones que transforman la naturaleza de esa multiplicidad (Deleuze y Guattari, 2004). Desde esta perspectiva, me he propuesto indagar en los contextos que dieron lugar a la promulgación —y/o al retraso— de las leyes que buscan regular los accesos a la tierra pública.

El punto de partida histórico que tomé fue el de la “Campaña del Desierto”, en tanto proceso territorializador que establece nuevas formas de relaciones sociales a través de la incorporación de las tierras que hoy conforman la Patagonia. A partir de entonces, el Estado Nacional ha expresado a través de sus leyes quiénes serán los demandantes ‘aptos’ para contratar con dicha institución, y bajo qué términos. Ahora bien, con la provincialización de Río Negro a mediados del Siglo XX, el escenario se reconfigura. Atravesada por elementos discursivos que promovía el peronismo, la Ley 279 va a dar cuenta de una lógica de organización del espacio que —desde el plano jurídico— se expresa promoviendo la función social de la tierra y enarbolando en sus documentos la figura de la familia agraria. Por su parte, la cuestión indígena no va a aparecer en la constitución provincial hasta su reforma en 1988, año en el que se legisla por primera vez en la materia con la Ley 2287. En el marco de una sociedad movilizadora por los derechos humanos, nuevos actores surgen en la escena pública dando disputas de sentido que hacen resignificar algunas categorías impuestas por el proyecto territorializador de fines del siglo XIX. En efecto, el Estado ya no podrá considerar como un antiguo ‘desierto’ a las tierras que ocupó con las campañas militares de 1879-1884. No obstante, si estas disputas de sentido se reflejaron en el plano jurídico, hemos visto que no tuvieron igual alcance en la resolución concreta de los conflictos. Así lo advirtió la Comisión Investigadora que funcionó de 2012 a 2015.

Las denuncias giraban en torno a la compra de tierras fiscales a precios irrisorios, la concentración en pocas manos y la ausencia del Estado provincial, habilitando dichas transacciones, además de los avances sobre territorios de ocupación ancestral. Por su parte, en un contexto de cambio de signo político en la provincia, tenemos una gestión que asume en 2015 con un propósito claro en materia de tierras fiscales: modificar la legislación vigente para adaptarla a la realidad actual. Si observamos en clave comparativa, el proyecto que lanza Alberto Weretilnek en 2016 representa una lógica de organización del espacio muy diferente a lo que veíamos en la Ley 279. Si bien hay algunos conceptos que se mantienen por su propio peso, como es el de la función social de la tierra, hay otras nociones centrales que desaparecen, como la de la 'familia agraria'. En su lugar, se contemplan nuevos usos para la tierra de la mano de nuevos actores para contratar con el Estado. Nociones como la rentabilidad económica, el ensanchamiento productivo y las nuevas inversiones son recurrentes en el documento que pretende convertirse en ley. Por otro lado, vemos que nuevamente la cuestión indígena ocupa un lugar marginal en una normativa que pretende regular los accesos a la tierra, aun cuando esta temática constituye el eje de las reivindicaciones de estas poblaciones. Este silenciamiento es retomado por distintas instituciones y organizaciones que —fundamentalmente desde el retorno de la democracia— se vienen expresando a favor de los derechos de los sectores que fueron marginados. Nuevamente, cuestionando la imposición de significantes que no contemplan el desarrollo integral de una cultura, estas líneas de fuga escapan al rizoma, y pretenden re-territorializar transformando esa multiplicidad. Las movilizaciones hacia la capital de la provincia en protesta por el lanzamiento de la ley y los foros informativos de 2019 son algunos ejemplos de episodios de resistencia donde se disputa el sentido que está buscando imponer el Estado provincial.

Del análisis se desprende que esta multiplicidad que son las relaciones sociales va adoptando diversas formas de acuerdo a cada coyuntura. De cara al futuro, habrá que observar cómo se siguen adaptando los mecanismos de distribución de la tierra pública a estas transformaciones, a partir de los distintos agenciamientos que atribuyen sentido al espacio.

REFERENCIAS

Fuentes documentales

1. Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994). *Boletín Oficial* 23/08/1994. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf?view=1>
2. Constitución de la Nación Argentina [CN] (1949). Capítulo IV, artículo 38. http://www.jus.gob.ar/media/1306658/constitucion_1949.pdf
3. Constitución provincial de Río Negro [CPRN] (10 de diciembre de 1957). Capítulo IV, artículo 40. *Boletín oficial* 1/12/1959, de la provincia de Río Negro https://www.legisrn.gov.ar/constitucion/CONSTITUCION_PROVINCIAL_1957.htm
4. Constitución provincial de Río Negro [CPRN] (3 de junio de 1988). Capítulo III, artículo 42. <https://web.legisrn.gov.ar/institucional/pagina/constitucion-de-la-provincia-de-rio-negro>
5. Documento Fūta Trekaleiñ ñi inkatufe Pu Mapuchengueiñ [FTÑIPM] (2017). <http://radioencuentro.org.ar/documento-futa-trekalein-ni-inkatufe-pu-mapuchenguein/>
6. Honorable Congreso de la Nación Argentina (1 de noviembre de 2006). Ley nro. 26160 de Comunidades indígenas. Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras. *Boletín oficial* 29/11/2006. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26160-122499>
7. Honorable Congreso de la Nación Argentina (30 de septiembre de 1985). Ley nro. 23302 de creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas para protección y apoyo a las comunidades aborígenes. *Boletín Nacional* 12/11/85. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23302-23790>
8. Legislatura de la Provincia de Río Negro (15 de diciembre de 1988). Ley nro. 2287. *Boletín Oficial* nro. 2628, provincia de Río Negro. <https://www.legisrn.gov.ar/L/L02287.html>
9. Legislatura de la Provincia de Río Negro (6 de octubre de 1961). Ley 279. Régimen de Tierras Fiscales de la Provincia de Río Negro. *Boletín Oficial* nro. 64, provincia de Río Negro <https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/ver?id=1961110029>
10. Naciones Unidas (13 de septiembre de 2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
11. Organización de los Estados Americanos [OEA] (14 de junio de 2016). Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
12. Organización Internacional del Trabajo [OIT] (27 de junio de 1989). Convenio nro. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
13. Poder Ejecutivo de la Provincia de Río Negro (8 de septiembre de 2016). Proyecto nro. 767 de Ley de Tierras. <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/proyectos/documento?c=P&n=767&a=2016&e=original>

Artículos periodísticos

14. Río Negro frena la reforma de la ley de tierras fiscales. (13 de noviembre de 2019). *Diario Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/rio-negro-frena-la-reforma-de-la-ley-de-tierras-fiscales-1170802/>
15. Weretilneck, crítico con la elección y enfilado en su cierre de gestión (31 de octubre de 2019). *Diario Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/weretilneck-critico-con-la-eleccion-y-enfilado-en-su-cierre-de-gestion-1158197/>

BIBLIOGRAFÍA

16. Cañuqueo, L. y J. Wallace. (2019). La tierra pública en Río Negro: marco jurídico, discordancias y desafíos en torno a su administración. En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), *La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente* (pp. 233-270). Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
17. Delrío, W. y Pérez, P. (2019). Cambios y continuidades en las (des)territorializaciones estatales en Río Negro (1878-1955). En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), *La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente* (pp. 31-70). Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
18. Deleuze, G. y F. Guattari. (2004). *Mil Mesetas: Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Editorial Pre-Textos.
19. Kropff, L. y P. Pérez. (2019). Prefacio. En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), *La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente* (pp. 9-18) Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
20. Miguel, C. y J. Wallace. (2019). Una política pública de protección a la tierra en la Legislatura de la Provincia de Río Negro. En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), *La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente* (pp. 271-290). Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
21. Mombello, L. C. (1991). *El juego de identidades en la arena política. Análisis textual y contextual de la Ley Integral del Indígena de la Provincia de Río Negro* [Tesis de licenciatura en Antropología], Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.